

¿DE BUROCRATAS A GERENTES?

Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado

Carlos Losada i Marrodán
Editor



10 1

Washington, D.C., 1999

CAPITULO 3

ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EN BUSCA DE UN PARADIGMA DE REFORMA¹

Geoffrey Shepherd²

Tal como se reflejó en la *larga marcha*, actualmente existe un consenso creciente en torno a la urgencia de que la administración pública cambie si se espera que el proceso de reforma económica y social en América Latina y el Caribe sea exitoso. Las administraciones públicas de muchos países de la región son típicamente disfuncionales: ineficientes, incapaces de prestar servicios a los más necesitados y bastiones de conductas oportunistas. Sin una administración pública efectiva, ¿cómo pueden proveerse servicios más eficientemente? ¿Cómo pueden los gobiernos ejercer un papel regulador? ¿Cómo pueden ayudar a los pobres? ¿Y cómo pueden funcionar de una manera que no amenace la disciplina fiscal?

Aun cuando la necesidad de hacer una reforma pueda ser evidente, la manera de hacerlo no lo es. Especialmente a partir de la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina y el Caribe se han esforzado mucho en la reforma, al igual que en otras regiones en vías de desarrollo. Pero no ha surgido un paradigma claro, al menos no en la medida en que se ha producido en áreas como la política macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. De hecho, las historias de resultados exitosos son limitadas y la efectividad de la actual variedad de reformas de la administración pública emprendidas en América Latina y el Caribe permanece incierta. En su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997, el Banco Mundial (World Bank, 1997a) proporciona una buena visión del "estado del arte" de la reforma del Estado. Este presenta una perspectiva institucional y adopta una visión realista de los problemas. El Recuadro 3.1 resume los principales mensajes del informe en relación con la reforma del Estado y su aparato administrativo.

¹ Reproducido con autorización del Banco Mundial.

² Geoffrey Shepherd es especialista principal en sector público para la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Es responsable del programa del Banco para el apoyo (proyectos, estudios, y asesoría) de la reforma del sector público en la región. Aparte de los temas de reforma del sector público, desde 1986 Shepherd ha trabajado para el Banco Mundial en cuestiones de política comercial e institucional relacionadas con el sector privado. Doctorado por la Universidad de Sussex (Inglaterra), también fue director adjunto del Centro Europeo para la Investigación en la Universidad de Sussex (1978-1982) y *senior fellow* en la Unidad para la Investigación de Política Científica (1982-1986). Previamente, entre 1971 y 1978 también había trabajado en el Banco Mundial. Ha escrito diversos artículos y realizado varias investigaciones en el campo de la reforma del Estado. Su último trabajo está contenido en la publicación del Banco Mundial, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*.

Recuadro 3.1. Reforma del sector público: una perspectiva del Banco Mundial

El *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* (World Bank, 1997a) fue el primero que se dedicó completamente al papel del Estado. En él se hace una serie de recomendaciones sobre la reforma, las cuales ofrecen algunas directrices para los países en América Latina y el Caribe:

- Reconsiderar el papel del Estado, lo que produce y "cómo lo produce". Cuando sea posible, el Estado debería ser un facilitador del mercado.

- Hacer coincidir el papel del Estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y de la sociedad civil. Los Estados débiles deberían concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.

- Construir un sector público mejor mediante:

- la promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas;

- la promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios a través de una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información y fortalecimiento de los

sistemas de "voz" adaptados a las circunstancias de la actividad y del país;

- la lucha contra la corrupción a través de un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión; y

- la promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formación de un espíritu de equipo.

- Pensar en la secuencia de las reformas:

- Asegurar que las reglas anunciadas, especialmente las de control macroeconómico, sean las reales.

- Ejercer cautela en la introducción de nuevas técnicas de administración pública. Por ejemplo, la plena contratación dentro del sector público podría ser precedida por la medición del desempeño. Una mayor flexibilidad sólo será posible cuando exista un control efectivo de los insumos.

- Mejorar la formulación de políticas y la coordinación mientras se está implementando un servicio público profesionalizado y, cuando sea posible, utilizar mecanismos de mercado como la externalización y "voz".

Fuente: Banco Mundial, 1997a

En este capítulo se utiliza un enfoque institucional para examinar el desempeño de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe. Las administraciones públicas son aquellos organismos permanentes dentro del gobierno que ejecutan las políticas adoptadas por el poder ejecutivo o por la legislatura. El tema principal del capítulo es *cómo* hacen su trabajo las administraciones públicas, más que *cuáles* son las tareas que deberían realizar los gobiernos. El tema de discusión principal es la administración pública nacional, aunque la mayoría de las cuestiones también son relevantes para las administraciones subnacionales.

La primera sección de este capítulo presenta un marco de referencia para el diagnóstico de los problemas de efectividad, eficiencia y capacidad de respuesta que enfrentan las administraciones públicas. Este marco se basa en gran medida en una perspectiva institucional en la cual la política juega un papel central. En la segunda sección se caracterizan los "modelos" de administración pública que han surgido en los países más avanzados con el fin de atacar estos problemas, contrastando un modelo "jerárquico" clásico con un conjunto emergente de ideas y prácticas que se ubican dentro de la Nueva Gestión Pública. Las nuevas ideas son el fruto de un activo debate que se ha nutrido de reflexiones provenientes de varias disciplinas, y especialmente de las teorías de la nueva economía institucional. Es difícil hacer coincidir la experiencia de la región en materia de administración pública y su reforma con algunos de estos modelos, como se ve en la tercera sección del presente trabajo. De hecho, en muchos países de la región las reglas no son lo que parecen. Las reglas informales subyacentes que rigen la administración pública son producto de condiciones institucionales que en general difieren de las de los países más avanzados. Así pues, los modelos de reforma de estos últimos países aportan una pauta incierta; aún hay mucho que aprender acerca de los métodos potenciales de reforma efectivos de las administraciones públicas en América Latina y el Caribe. Lo que está claro es que la política es central.

El problema de la administración pública: una perspectiva institucional

Un buen Estado democrático proporciona al electorado los productos que éste último desea de una manera efectiva, eficiente y honesta.³ Los problemas asociados con el logro de este objetivo pueden agruparse en dos áreas: el monopolio y la relación "mandante-mandatario".

El problema del monopolio es claro y bien conocido. En gran medida, el Estado brinda servicios de los cuales es el proveedor monopolístico. Por definición, éste es el caso de los bienes públicos: el monopolio de la fuerza legítima del Estado lo convierte en el abastecedor dominante de defensa, seguridad interior, servicios judiciales, etc. Los Estados han dominado la producción de muchos otros servicios, entre ellos salud, educación y comunicaciones. El monopolio constituye un incentivo para producir ineficientemente.

³ Esta caracterización tiene como propósito abarcar lo que un politólogo podría esperar de un buen gobierno en términos de capacidad para tomar decisiones, destrezas y habilidad de respuesta (Cox y McCubbins, 1996), y lo que podría esperar un economista en términos de estabilidad macroeconómica, establecimiento de prioridades estratégicas y una provisión de servicios eficiente y oportuna (Campos y Pradhan, 1996).

¿Cómo logran los mandantes que los mandatarios cumplan sus deseos? El problema surge como resultado de información imperfecta. El mandatario (quien está siendo compensado por proporcionar bienes o servicios al mandante) tiene un incentivo para no actuar en favor de los intereses del mandante en dicho contexto. El problema del mandante-mandatario ocurre debido a que cada parte desea extraer el máximo posible del valor neto de la otra (en forma de rentas, habilidad para eludir responsabilidades, poder político, etc.). En especial, el mandatario posee información acerca de la calidad del producto (o de los estados ambientales de la naturaleza del producto) que el mandante no posee. Así, el problema ocurre en los contratos de mercado, al igual que en los contratos efectuados dentro de las jerarquías.⁴

La relación mandante-mandatario se extiende a lo largo de una prolongada cadena de responsabilidades empezando por los votantes, pasando por los representantes políticos y entidades públicas, hasta llegar a los burócratas. Por tanto, existen al menos dos etapas en la relación mandante-mandatario de un gobierno democrático.⁵ En una primera etapa, los votantes son los mandantes, y los agentes políticos (individuos, partidos y funcionarios electos) son sus mandatarios. En una segunda etapa, los políticos electos (y los partidos) o los agentes de gobierno (tales como presidentes y ministros, poderes legislativos o judiciales) son los mandantes y los burócratas públicos o sus agentes (tales como ministros, entidades reguladoras, empresas estatales) son sus mandatarios. En este nivel de generalización, el problema del mandante-mandatario y sus dos etapas es igual al conocido problema de la empresa de propiedad de sus accionistas donde estos ejercen sus derechos mediante un directorio representativo sobre los gerentes, quienes a su vez deben manejar a sus empleados. Veamos:

- *Primera etapa.* El control de los votantes sobre los políticos usualmente es defectuoso por varias razones. Primero, existe el problema de la acción colectiva: es difícil que agentes individuales cooperen para satisfacer sus intereses comunes. En segundo lugar, las instituciones políticas que implícitamente representan a los votantes —los partidos políticos— también enfrentan problemas de acción colectiva. Tercero, la información que poseen los votantes acerca de la adecuación, cantidad y calidad de los bienes públicos (y las alternativas tecnológicas para producirlos) es imperfecta.

La literatura sobre la relación mandante-mandatario aborda la forma en que un mandante diseña un contrato que proporcionaría los mejores incentivos (es decir, la mejor probabilidad) para que un mandatario lleve a cabo los deseos del mandante. Para mayor información sobre las aplicaciones de la literatura del mandante-mandatario al financiamiento del sector público, véanse Blau (1974), Morgan (1986) y Scott y Gorringer (1989). Véase también el Anexo 3 del Banco Mundial (World Bank, 1997b) para una exposición similar.

• *Segunda etapa.* Resulta igualmente difícil para los políticos controlar a los empleados públicos. La dificultad particular radica en poder definir y medir con alguna precisión muchos de los productos de la administración pública (un problema mayor que el que se presenta en la empresa privada); de ahí la dificultad de supervisar el desempeño de sus funcionarios. No es fácil someter los bienes y servicios estatales típicos a la prueba del mercado.⁶

Los arreglos políticos que afectan los esquemas institucionales, especialmente en los países en desarrollo, siguen siendo materia de mucho debate entre politólogos y quienes se desempeñan en el campo de las ciencias sociales. Aquí pueden formularse algunos comentarios globales sintéticos, primero con respecto a las limitaciones a la acción colectiva de los votantes (Etapas 1), y segundo acerca de cómo los intereses particulares afectan las Etapas 1 y 2.

Límites sobre la acción colectiva de los votantes

La acción colectiva de los votantes que buscan políticos que representen sus intereses (Etapas 1) se complica por varias razones. Primero, las reglas de votación que estimulan la fragmentación y multiplicación de partidos sirven a ciertos intereses particulares (provisión de bienes privados) más que al interés común (provisión de bienes públicos). A mayor fragmentación, habrá más partidos que representen intereses particulares en lugar de intereses generales, en tanto que para crear coaliciones de gobierno, los partidos transarán intereses particulares (Cox y McCubbins, 1996; Geddes, 1994). Segundo, la asimetría de la información puede dañar los "verdaderos" intereses de los votantes y llevar a un sistema clientelista de transacción de favores personales a cambio de votos. La falta de educación de los votantes y la comunicación e información deficientes (incluso en los medios de comunicación) permiten que los políticos y partidos consigan votos mediante la provisión de bienes privados (como acceso a beneficios estatales) a costa parcial (aunque no completa) de los bienes públicos. Los políticos y los partidos políticos necesitan un ejército de personas para conceder estos favores y a la vez requieren recompensarlas, típicamente con puestos de trabajo en el gobierno (Geddes, 1994⁷). Tercero —y en relación con la información asimétrica— las reglas y las prácticas de los partidos políticos afectan su capacidad de respuesta frente a los votantes. Los candidatos seleccionados por partidos "cerrados" y dominados por oligopolios

⁶ La presentación de sólo dos etapas es, por cierto, una simplificación. No sólo hay muchas etapas (votante, político, partido, ejecutivo/presidente, ministro, director de agencia, funcionario público), sino que los procesos no son lineales ni unidireccionales: los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales tienen grados de control entre sí y pueden competir por el control que ejercen sobre otras agencias.

⁷ Véase también el Recuadro 6.2 del Banco Mundial (World Bank, 1997a), donde se describe la "máquina política" que caracterizó a muchas ciudades estadounidenses en el siglo XIX.

nen mayor latitud para actuar conforme a sus propios intereses o a los de los grupos de interés que les brindan respaldo financiero, más que de acuerdo con los intereses de los votantes. Los candidatos elegidos por las bases de partidos "de masa" pueden alterar el liderazgo partidista y por tanto podrán afectar las políticas del partido, presuntamente en favor del interés común. Finalmente, el éxito de la acción colectiva depende de la "trayectoria" escogida (North, 1990). Es decir, los distintos países parten de situaciones históricas distintas; las normas informales cambian más lentamente que las formales y el éxito se logra tras repetidos intentos de acción colectiva. Por tanto, aun cuando las reglas políticas formales son fáciles de redactar, las prácticas que garantizan el cumplimiento del espíritu de las reglas toman tiempo. Así, la práctica democrática requiere de tiempo para durar.

Intereses especiales y otros problemas

Los intereses especiales (económicos, políticos o civiles) cobran importancia en la medida en que los votantes carecen de control. Pueden influenciar a los políticos, o lo general a través del financiamiento de campañas (Etapa 1), mientras que por medio de la "colonización" de organismos gubernamentales (por conducto de subsidios monetarios o de influencia) pueden limitar el control que tienen los políticos sobre la administración pública (Etapa 2). Si la práctica democrática es débil, las cosas como resultado del problema de acción colectiva de los votantes, y si la ciudadanía se encuentra fragmentada (particularmente por diferencias económicas, sociales, ideológicas o étnicas), se registra una producción insuficiente de bienes públicos, incluyendo en ello la buena administración pública. Esto se asemeja al argumento de Olson (1993) sobre las condiciones que dan origen a "bandoleros de paso", vale decir, aquellos gobernantes cuya influencia es tan débil que consumen los ingresos públicos en lugar de invertirlos en la producción de bienes públicos. (Los "bandoleros permanentes", esto es, aquellos gobernantes con más influencia de poder, muestran interés en la provisión de bienes públicos que induzcan crecimiento, de manera que puedan seguir cobrando impuestos en el futuro.) La producción insuficiente de bienes públicos se debe a dos cosas. En primer lugar la fragmentación del poder, como ya lo establecimos en el caso de la fragmentación partidista, conduce a la transacción de intereses particulares en la toma de decisiones políticas. En segundo lugar, cuando la fragmentación se expresa en términos de inestabilidad y discontinuidad política en el tiempo, los políticos, conscientes de sus escasas probabilidades de permanecer en el poder durante mucho tiempo buscarán proveer bienes privados que les proporcionen una ventaja de corto plazo, más que bienes públicos que tendrían más posibilidad de asegurarles el respaldo ciudadano de largo plazo. Las disposiciones constitucionales suelen ser "puntos de veto" en nombre del control y el equilibrio (Cox y McCubbins,

1996), tales como los controles del Presidente y el Congreso, la revisión judicial y el límites de mandatos para los presidentes. Estos controles y equilibrios existen en nombre de un control prudente de un buen gobierno, pero frecuentemente también reflejan la existencia de grupos con intereses contrapuestos que se tienen desconfianza mutua.

Además de los problemas que plantean los grupos de interés, los de la Etapa 2 son exactamente iguales a los que enfrenta cualquier organización. Asimismo, mientras más grande sea la organización y más difícil sea supervisar sus productos y conductas, más grave será el problema. Las organizaciones intentan superarlo mediante esquemas que determinan cómo se ejerce la autoridad (la naturaleza del contrato implícito con otros empleados); la oferta de gratificaciones; el fomento de la lealtad hacia la organización; y la promoción del establecimiento de normas de conducta (Simon, 1991).⁸ Es indudable que las dificultades que implica imponer estos tipos de disposiciones se vean afectadas por los distintos "rasgos culturales". Cabe destacar que en sociedades en las cuales hay más capital social ("normas de reciprocidad y cadenas de compromiso cívico", como lo define Putnam (1993:169), es probable que la administración de las organizaciones sea más fácil.

"Modelos" de administración pública

El modelo jerárquico

Con el fin de tratar los problemas genéricos de la "producción" en el sector público, las administraciones públicas han surgido como entidades distintas a las empresas privadas. El primer modelo moderno de administración pública surgió en los países del Atlántico Norte que se modernizaron en el siglo XIX. Fue elaborado como respuesta a la interferencia política, a la corrupción y a la falta de profesionalismo prevalecientes en el entonces servicio público. La esencia de este modelo, ahora clásico, y que denominaremos modelo jerárquico, sigue en gran medida casi intacta. Este modelo utiliza dos "técnicas" para mejorar la relación mandante-mandatario, y por lo tanto para fomentar el gobierno más eficiente y honesto en favor del interés público: controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y una forma jerárquica de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado.

En primer lugar, por lo general los controles y equilibrios se hallan insertos en una separación constitucional de poderes, la cual estipula la especialización de

⁸ Wade (1997) intenta explicar el desempeño superior que muestra la administración de los sistemas de riego en Corea en comparación con el de los sistemas de la India, demostrando la forma en que las organizaciones de cada país emplean diferentes esquemas para enfrentar el problema del mandante-mandatario.

unciones, "segundas opiniones" en la toma de decisiones y una supervisión mutua del comportamiento de dichos poderes. Los políticos electos del poder ejecutivo y legislativo tienen un rol dominante en la formulación de políticas.⁹ Los políticos supervisan la ejecución de políticas, pero están restringidos por reglas que limitan su interferencia en la administración pública profesional. Otras instituciones, particularmente el poder judicial y el contralor público, brindan una supervisión externa independiente.

Segundo, las formas jerárquicas y centralizadas de organización de la administración pública ("comando y control") tienen como fin brindar un medio de formación de funcionarios públicos profesionalizados que responden a un mandato político amplio, pero que están aislados de la influencia política individualizada. En su forma idealizada, más o menos como lo definió Weber (1968), el modelo jerárquico se caracteriza por lo siguiente:

- El negocio está organizado en unidades especializadas desde las cuales fluye información financiera y técnica precisa hacia arriba, hacia abajo y transversalmente, las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado (inclusive la descentralización hacia unidades políticas de gobierno independientes).
- El personal es empleado estrictamente con base en sus méritos y conforme a reglas que relacionan las escalas salariales con puestos de trabajo definidos y estipulan procedimientos abiertos y justos para la contratación, despido y ascenso (y generalmente ofrecen un sistema de permanencia vitalicia y otros incentivos no salariales).
- Los presupuestos (ingreso y gasto planificado) son previstos de manera exacta, y los sistemas financieros verifican que los gastos se efectúen de forma honesta y conforme a estos presupuestos.
- Los registros son precisos y los procedimientos están codificados.

En general, el modelo jerárquico ha funcionado bien en los países más avanzados con el fin de circunscribir la libertad de los políticos y funcionarios públicos para que no actúen por fuera del interés público y para crear un servicio público profesionalizado. Por lo general, estos países cuentan con administraciones públicas honestas y competentes que proveen una amplia gama de servicios. Desde luego, la interferencia política, la corrupción, la incompetencia, etc., están presentes en las administraciones públicas de estos países. Podría suponerse que no hay más que diferencias de grado entre las naciones más avanzadas y las menos desarrolladas pero, en lugar de eso, suponemos que hay un efecto de umbral: en una parte del

En ocasiones, el ejecutivo está subordinado al legislativo; en otras, especialmente en los Estados Unidos, es dependiente.

umbral el sistema se desempeña de manera adecuada a pesar de sus debilidades; y en el otro, las debilidades son suficientes como para socavar el sistema.

Aunque ha tenido un buen desempeño en los países más avanzados, el modelo jerárquico se encuentra bajo presión. Este se originó cuando el gobierno era pequeño. En 1890, menos del 10 por ciento de los gastos de los países de la actual OCDE provenía del sector público. Pero la función del Estado se expandió enormemente (al menos hasta la década de los ochenta), y en 1995 esta proporción creció a casi 50 por ciento (véase la Figura 1 en World Bank, 1997a). Este crecimiento ha producido grandes organizaciones públicas difíciles de controlar y más fáciles de ser "capturadas" por los intereses especiales. Lo cual ha conducido a la ineficiencia e inflexibilidad, en tanto que los ciudadanos, más desconfiados del Estado que en tiempos pasados, han expresado una insatisfacción cada vez mayor.

La Nueva Gestión Pública

Por estas razones, todos los países avanzados han experimentado con la modificación del modelo jerárquico. Conservando los mismos controles y equilibrios, los experimentos se han aplicado a la jerarquía misma. Pero aunque es difícil identificar un patrón único (Laking, 1996), los gobiernos han experimentado de manera constante con nuevas técnicas presupuestarias, aunque no siempre con éxito; de hecho, frecuentemente las nuevas técnicas tienen un menor control presupuestario. Asimismo han explotado la informática y las nuevas tecnologías de comunicaciones. Más recientemente han ejercido un mayor control sobre el crecimiento del empleo público.

Dos temas específicos sobre estas reformas, uno en relación con lo que hacen los gobiernos, el otro con respecto a cómo lo hacen, anuncian el surgimiento de nuevas ideas radicales que apuntan a un nuevo modelo. Casi todos los gobiernos de los países avanzados han experimentado con "contestabilidad", delegando actividades al mercado o simulando condiciones de mercado en diversas formas: privatización y corporatización, esquemas de *vouchers* (o donde el Estado financia un servicio, típicamente la educación, pero el mercado lo provee), externalización, cobros por los servicios ofrecidos por parte de los departamentos gubernamentales (incluso cobrados a otros departamentos), transferencia de fondos a los usuarios y delegación de actividades hacia niveles inferiores de gobierno.

Un menor número de gobiernos están probando una gama de opciones y experimentos para cambiar la forma de hacer negocios (Reid y Scott, 1994; Holmes y Shand, 1995; Numberg, 1995; Laking, 1996). Hay un movimiento de nuevas ideas que se concentra en el mejoramiento del desempeño mediante el traslado del énfasis desde el control de los insumos hacia el control de los productos permitiendo así una mayor discreción gerencial, y en la promoción de una mayor transparencia y responsabilidad. Las nuevas ideas han sido nutridas por un activo

debate académico que refleja enfoques contrapuestos. El enfoque de la denominada literatura de la "opción pública" (*public choice*) hace énfasis en la necesidad de restringir la libertad de los burócratas mediante controles verticales. En cambio el enfoque sobre la relación mandante-mandatario se concentra en el uso de incentivos e información para dar mayor libertad a los burócratas¹⁰. Algunos autores han examinado las limitaciones de las nuevas ideas en la resolución de los problemas que presentan las administraciones públicas de los países más avanzados (Moe, 1994 y Savoie, 1995).

Es prematuro hablar de consenso, pero existe una convergencia de ideas en torno a un nuevo modelo prometedor surgido a partir del debate. Nos referiremos a este enfoque como la Nueva Gestión Pública.¹¹ Este ha evocado un amplio interés en América Latina y el Caribe, al igual que en otras economías en desarrollo y en transición. El modelo emergente, en tanto se aplica a la administración pública, puede ser caracterizado de acuerdo a cuatro líneas, cuyo punto en común es lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado:¹²

- *Delegación de la toma de decisiones.* La reducción de la carga de las reglas burocráticas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de la jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
- *Orientación hacia el desempeño.* El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.
- *Orientación hacia el cliente.* El informar y "escuchar" a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.
- *Orientación de mercado.* Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados —por lo general a través de contratos de gestión y personal—, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

A medida que se aplican estos tipos de reformas progresivamente, su orientación por lo general apunta a cambiar las características organizacionales de las administraciones públicas hacia:

- una ordenación más estratégica de la formulación de políticas;

¹⁰ Véase Aucoin (1990) acerca de las tensiones entre estos métodos.

¹¹ También se denomina "la nueva administración" o "gestión basada en el desempeño".

¹² Los cuatro temas siguen un esquema sugerido por David Shand.

- un cambio en la forma en que los organismos se organizan, por ejemplo separando el diseño de políticas de su implantación y el financiamiento de su provisión;
- un sistema de gestión financiera que haga énfasis en los resultados, entregue un costeo completo, contabilice todos los insumos y los productos, y que al mismo tiempo descentralice los controles de gastos *ex ante*; comúnmente, los controles se hacen menos específicos (categorías presupuestarias más amplias, por ejemplo) y no se eliminan los controles externos, sino que se cambian de *ex ante* a *ex post*; y
- un sistema de personal descentralizado que ponga mayor énfasis en la gratificación por el desempeño.

Desde la década de los ochenta, la mayoría de los países industrializados han avanzado en diversos frentes relacionados con este nuevo modelo. Un pequeño número, principalmente Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, han llevado a cabo reformas integradas de gran envergadura bajo el espíritu del nuevo modelo. Islandia, Suecia, Chile y Singapur también han emprendido reformas en una senda similar. Por ejemplo, Australia ha redefinido las responsabilidades de gestión del gabinete, ministerios y departamentos, de manera que se cree un control central más sólido (a través de la toma de decisiones estratégicas, presupuestos y evaluación) y se dé una mayor autonomía de gestión a los departamentos. El Reino Unido ha devuelto hasta el momento dos tercios del empleo público a los organismos ejecutivos con el fin de separar la formulación de políticas de su implantación y de dotar a esos organismos de mayor discreción en su gestión y desempeño. El caso neocelandés es de especial interés. Es el país en que se ha aplicado el modelo de una manera más completa, conceptualmente rigurosa e integrada (Recuadro 3.2).

Las reformas de Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido están produciendo muchos beneficios en lo que hace a una mayor eficiencia y mejores servicios, aunque no siempre sin controversia. Nueva Zelanda y el Reino Unido han sido los únicos países de la OCDE capaces de reducir el empleo central del sector público durante la década de los ochenta y principios de los noventa. Las encuestas efectuadas en Nueva Zelanda y Australia generalmente respaldan la visión de que los beneficios de mayor eficiencia superan sus costos. Pero es demasiado temprano para dar un veredicto exhaustivo acerca de los beneficios o viabilidad del nuevo enfoque.

Algunos países avanzados siguen viendo con cautela la Nueva Gestión Pública (Numberg, 1995; Laking, 1996). Japón, Alemania y Francia han tenido cuidado de mantener tradiciones burocráticas básicas, aunque han emprendido reformas graduales de orientación hacia el desempeño (un uso más intensivo de la evaluación formal de las políticas existentes, un mayor uso de la medición del desempe-

Recuadro 3.2. Nueva Zelanda: un ejemplo líder de la Nueva Gestión Pública

El gobierno que asumió el poder en Nueva Zelanda en 1984 enfrentado a una profunda crisis económica emprendió un programa de reformas macroeconómicas y estructurales, pero se encontró con la carga de un gran sector público ineficiente y con poca capacidad de respuesta. El primer paso fue instituir un programa de gran envergadura para corporatizar y luego privatizar una gran parte del sector público (servicios públicos, manufactura, actividades de servicio). Luego, a partir de 1988 y con la ayuda de nuevas teorías sobre administración pública, el gobierno se embarcó en un proceso de reforma del sector público central de una manera más radical que lo visto en cualquier otro país en este siglo. Las reformas se inspiraron en la idea de que los incentivos del sector público estaban errados y podían ser mejorados copiando lo que había en el sector privado. La reforma ha estado dominada por la idea de establecer relaciones de estilo contractual entre el gobierno como comprador y los organismos gubernamentales como proveedores (es decir, la Etapa 2 de la relación mandante-mandatario descrita más arriba).

Las reformas al sector público neocelandés se caracterizan por los siguientes elementos principales:

- *Responsabilidad y relaciones laborales.* Los titulares de departamentos (es decir, los ministerios) pierden su titularidad vitalicia y ahora trabajan como gerentes conforme a

contratos de desempeño especificados; asimismo negocian con los ministerios pertinentes y tienen la libertad de dirigir sus departamentos según lo deseen. Los empleados del sector público ahora trabajan bajo las estipulaciones del derecho laboral privado (y en las mismas condiciones que cualquier empresa privada).

- *Definición del desempeño y delegación de autoridad.* Los gerentes son responsables ante los ministerios por los bienes y servicios producidos según contratos de adquisición anuales y los ministros son responsables por los resultados (su efecto en la comunidad). Los ministerios son libres de comprar servicios de otras fuentes públicas o privadas. Los gerentes toman todas las decisiones de gastos corrientes y de capital. Para evitar conflictos de intereses, la asesoría de políticas y la provisión de servicios han sido separadas en distintas agencias.

- *Rendición de cuentas, supervisión y coordinación.* La supervisión del desempeño requiere—como *quid pro quo* de la mayor autonomía de los gerentes—de un presupuesto financiero y una rendición de cuentas financieras sistemática sobre una base devengada, exactamente como sucede en el sector privado (incluidos el tratamiento de los activos y la depreciación). Los ministros coordinan la política estratégica especificando y publicando los resultados que se buscan a través de comités interministeriales especializados y separando la provisión de asesoría en materia de políticas de servicios.

Fuente: Bale y Dale, 1998; Schick, 1998

ño al menos en la generación de informes, descentralización, contratación externa más amplia de servicios sujetos a licitaciones y más atención a la calidad de los servicios, entre otras). Estos países han mantenido la tradición jerárquica, aduciendo que es necesario mantener una ética de servicio público, una administración equitativa del derecho y la política fiscal, una gestión eficiente del servicio y un control del tamaño y de las finanzas del sector público.

Voz

La Nueva Gestión Pública hace hincapié en la orientación hacia el cliente. Lo anterior se asemeja a un enfoque similar que ha surgido de una tradición diferente. Lo que podríamos denominar un modelo de "voz" se concentra en un mejor desempeño del sector público mediante técnicas de "escuchar" o "participar" más que a través de la reforma del sector público en sí¹³. Paul (1998) describe la utilización exitosa de una "tarjeta de calificación" para proporcionar retroalimentación sobre los servicios públicos en Bangalore (India), presionando así por una mejoría en los servicios. El uso de la "voz" comparte algunos fundamentos con la orientación hacia el cliente de muchas iniciativas de la Nueva Gestión Pública, tal como la Carta del Ciudadano en el Reino Unido. Sin embargo, sus proponentes tienden a enfatizar su uso en situaciones en las cuales los ciudadanos están políticamente marginados (en nuestra terminología, cuando el mandante-votante no puede controlar al mandatario-gobierno).

La administración pública en América Latina y el Caribe

El desempeño de las administraciones públicas

Los países de América Latina y el Caribe en cierta medida copiaron el modelo jerárquico al crear sus propias administraciones públicas. Pero aun cuando los gobiernos de la región han tenido una efectividad impresionante en la ejecución de profundas reformas económicas y sociales desde la década de los ochenta, en su mayoría siguen siendo débiles en cuanto a la provisión de servicios públicos. El modelo jerárquico no ha funcionado bien. De hecho, el diagnóstico es que las administraciones públicas de la región ejercen un control excesivo. Así, no es de asombrarse que las técnicas de la Nueva Gestión Pública hayan llamado la atención.

¹³ Paul (1998), Salmen (1992) y el Banco Mundial (World Bank, 1992) han adaptado los conceptos de "salida" y "voz" de Hirschman (1970). En términos generales, utilizan el concepto de "salida" como la capacidad del cliente-ciudadano para escoger alternativas (es decir, dentro de un mercado) y el de "voz" como la capacidad del cliente-ciudadano (mediante el ser "escuchado" por el gobierno) de ejercer influencia en el tipo y calidad de los servicios que recibe.

Un buen punto de partida es preguntarse cuán buena ha sido la respuesta de los gobiernos y las administraciones públicas en América Latina y el Caribe frente a las crisis que las han afectado desde la década de los ochenta. La respuesta, que puede ser sino impresionista, es mixta. Muchos gobiernos de la región son famosos por la mala calidad de sus servicios y su excesiva regulación. Pero existe otra dimensión: la región ha alcanzado logros sustanciales en cuanto a estabilización económica. También ha hecho mucho por cambiar el papel del Estado mediante reformas estructurales que favorecen la privatización y la desregulación. Muchos países desarrollados han elaborado instituciones reguladoras efectivas, entre ellas bancos centrales autónomos, organismos supervisores de los mercados financieros y agencias que salvaguardan los mercados competitivos y regulan los monopolios naturales. Además, estos países han descentralizado sus gobiernos considerablemente. La región es la única en el mundo que ha revertido el crecimiento en el tamaño del gobierno en los últimos años: el gasto público en los países de América Latina y el Caribe representaba un promedio del 14 por ciento del PIB al comienzo de la década de los sesenta; aumentó al 26 por ciento al inicio de los ochenta, pero disminuyó al 22 por ciento durante la primera mitad de la década de los noventa (World Bank 1997a, Figura 1.2). Pero esto puede ser una señal tanto de crisis fiscal como de responsabilidad fiscal. La impresión general es de un conjunto de países que, con algunas excepciones, han sido capaces de desmantelar gran parte del antiguo Estado, pero no han contado con los recursos o la capacidad para reconstruir una administración pública apropiada para el nuevo Estado.

Los problemas del gobierno se reflejan en las medidas de la percepción de los inversionistas acerca de la calidad del gobierno en la región. Si se consideran los indicadores de percepción de los inversionistas extranjeros como pueden ser nivel de corrupción, estado de derecho y calidad de la burocracia, el puntaje promedio de los países de América Latina y el Caribe en 1998 indica niveles de gobernabilidad comparables con los de África y el Medio Oriente, y a la vez muy inferiores a los de Asia Oriental y los países industrializados. Por otro lado, estos indicadores han registrado una notable mejoría desde 1984¹⁴.

¿Qué hay detrás de este desempeño deficiente? Nuevamente, los diferentes estudios ilustran un cuadro anecdótico ya conocido de una administración pública demasiado centralizada, regulada, rígida y desmotivada. Muchos estudios acerca de la burocracia y la administración pública de América Latina concluyen que ciertas características parecen ser persistentes a pesar de los constantes esfuerzos alcanzados a través de las reformas. Entre las características que se citan frecuentemente se encuentran la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad

Desde luego, estos promedios ocultan una enorme variación entre los países de la región.

de supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la gestión incompleta de personal (Hopkins 1991:701). Otro estudio presenta el siguiente argumento:

"La mayor parte de los sectores públicos de América Latina están afectados por políticas y prácticas de servicio público contraproducentes que les impiden reclutar y conservar funcionarios altamente calificados y motivarlos para que tengan el mejor desempeño posible. [...] Procedimientos y prácticas excesivamente rígidas limitan la capacidad que tienen los administradores públicos en América Latina y el Caribe para afectar el desempeño de sus empleados significativamente. [...] Finalmente, a menudo la estructura institucional en la cual deben operar los administradores del sector público en América Latina y el Caribe está tan llena de trámites burocráticos y responsabilidades superpuestas, que resulta extraordinariamente difícil adoptar alguna acción significativa, menos aún poder manejar efectivamente los complejos programas y la enorme cantidad de empleados". (Reid y Scott, 1994:39).

A la luz de este panorama, no es de asombrarse que los diagnósticos predominantes de muchos gobiernos en América Latina y el Caribe sean que sus administraciones públicas padecen de un control excesivo, un diagnóstico que hasta cierto punto es compartido por las instituciones financieras internacionales. Al menos de manera implícita, esto indica que el enfoque tradicional de la administración pública ha fracasado. De allí el atractivo que ejercen los nuevos enfoques basados en la flexibilidad administrativa en el mercado. Así pues, existe un paralelo cercano con el diagnóstico que se hace del caso de las administraciones públicas de los países más avanzados.

La informalidad en la administración pública

Para América Latina y el Caribe, sin embargo, este diagnóstico parece prematuro, en particular porque no considera a las instituciones de la región que lideran el desempeño. Las administraciones en América Latina y el Caribe poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) que prevalece en la mayoría de los países avanzados. Pero el comportamiento burocrático real es diferente. Como comenta Evans (1992:176-177):

"Hay una oferta de burocracias excesiva más que deficiente. Este no sólo es un problema en las sociedades post-coloniales de la región al sur del Sahara, sino en países como Brasil, el cual goza de fuentes relativamente abundantes de mano de obra calificada y de una larga tradición de participación del Estado en la economía y donde es difícil encontrar burocracias weberianas predecibles y coherentes. La percepción corriente proviene de la tendencia habitual a que las

organizaciones patrimoniales se disfracen de burocracias weberianas. Existe una abundancia de organismos que formulan reglas o que administran, pero la mayoría no tiene ni la capacidad de perseguir metas colectivas de una manera predecible y coherente, ni el interés en hacerlo".

Caracterizaremos esta diferencia entre las reglas aparentes de la jerarquía weberiana y las reglas reales como la "informalidad", que se produce cuando la conducta burocrática informal real no corresponde a las reglas formales. Aunque parecen cumplirse, las reglas se infringen o se tergiversan; de hecho, el estado de derecho se encuentra socavado.¹⁵

La informalidad puede ser caracterizada en términos de las principales funciones del gobierno: toma de decisiones, reglas procesales y sistemas de gestión financiera y de personal. En el Recuadro 3.3 se presenta el ejemplo de la informalidad en el gobierno peruano. Los procesos de toma de decisiones se concentran en un pequeño número de personas y organismos, mientras que se renuncia a los beneficios de la delegación (y del contacto con los usuarios finales). Lo anterior refleja falta de cooperación y confianza. No obstante, la toma de decisiones también está fragmentada ya que los técnicos de niveles inferiores usualmente atesoran información técnica.

Las reglas formales de procedimiento son excesivas ya que los agentes no confían en los empleados públicos. No obstante, éstas tienen un efecto limitado, ya sea porque el exceso implica reglas contradictorias (que en ocasiones reflejan un marco legal compuesto de partes que no calzan), o porque no existe ningún mecanismo efectivo de supervisión y las reglas escritas simplemente pueden ser ignoradas. Cuando se detecta que una ley es inefectiva, con frecuencia se promulga otra, generalmente sin un esfuerzo suficiente para anular el efecto de la primera. Una consecuencia es que se minimiza la cantidad de interacciones (es decir, transacciones): los organismos no se coordinan y atesoran la información. Otro efecto es que se estimulan las soluciones informales. Si los ministerios ejecutivos no funcionan, se crean organizaciones fuera de la estructura administrativa formal. Si los funcionarios de carrera pública son ineficientes, se hacen nombramientos *ad hoc* para hacer el trabajo.

¹⁵ De Soto (1989) jugó un papel muy importante en la caracterización de la informalidad que afecta al sector privado y a la población. La informalidad del sector público no es un descubrimiento reciente, aunque es posible que la terminología no haya sido muy utilizada. Riggs (1964) enuncia un concepto de "formalismo", término que se utiliza con frecuencia para caracterizar los sistemas legales de América Latina, más o menos igual al de la informalidad: leyes que no se ponen en práctica. En el mismo sentido, de Soto (1989) y Schick (1998) aplican la idea de la informalidad a los sectores públicos de los países en desarrollo, sosteniendo que existe una incidencia paralela de informalidad en los sectores público y privado. Klitgaard (1998:336) caracteriza a las "instituciones enfermas" por su "desinformación, incentivos ineficaces y crónica evasión de responsabilidades y malversación".

Recuadro 3.3. La informalidad en el gobierno peruano

El gobierno que llegó al poder en 1990 en el Perú implantó un programa generalizado de cambios económicos, sociales y políticos. Se lograron entonces algunos avances de gran magnitud en el establecimiento de un gobierno confiable y efectivo. El tamaño y alcance del sector público han sido reducidos a dimensiones mucho más manejables, y la naturaleza del gobierno ha cambiado sustancialmente, desde la defensa de los derechos de propiedad privada y la apertura del mercado hasta la provisión de servicios dirigidos a los pobres. Pero la calidad de la mayoría de los servicios públicos sigue dejando mucho que desear. Las reformas del sector público han sido altamente selectivas, eludiendo organismos inefectivos para concentrarse en unas pocas organizaciones privilegiadas (algunos ministerios y organismos autónomos) que han encabezado las reformas del gobierno.

La característica más evidente del sistema peruano de administración pública —que no ha cambiado con el nuevo gobierno— es que el sistema *de jure* en realidad está controlado en gran medida por un sistema *de facto* muy diferente. En el sistema *de facto*, o informal, un primer nivel de derecho (la Constitución y las leyes principales) prescribe una "forma ideal" de administración pública a imagen y semejanza de la de los países industriales avanzados caracterizada por controles y equilibrios entre poderes de gobierno, responsabilidad pública, formas jerárquicas de organización y un servicio público profesionalizado.

Pero el primer nivel de la ley es sistemáticamente eludido por las leyes de segundo nivel (a veces leyes, usualmente reglas operativas de menor nivel). Este segundo nivel produce, en efecto, elementos de gobierno paralelo con varios atributos elementales:

- Una estructura organizacional paralela (especialmente organismos autónomos claves) elude considerablemente la estructura del gabinete y de los ministerios.

- Los nombramientos temporales son importantes, particularmente en los puestos claves, en ausencia de una dotación de personal efectivo del sector en el servicio público permanente. Existe un bajo cumplimiento de las reglas de ascenso por mérito en el servicio público y la estructura salarial no es coherente.

- El sistema de gestión presupuestaria y financiera es la contraparte de la estructura organizacional paralela. En el entretanto, un sistema altamente centralizado debilita el papel del gabinete y del Congreso, existe poca supervisión efectiva, y el sistema de manejo de caja le permite al gobierno concentrarse en los objetivos que ha escogido.

En un esfuerzo por resolver las tensiones existentes entre el derecho escrito y la práctica informal, los gobiernos peruanos han tenido el hábito de intentar corregir defectos redactando más leyes, a menudo sin eliminar adecuadamente las antiguas. Lo anterior ha llevado a una confusión legal caracterizada por un exceso de leyes, lo cual socava el estado de derecho. Una manifestación de esto es la redundancia y superposición dentro del gobierno. Por ejemplo, los distintos ministerios, organismos autónomos y municipalidades tienen ámbitos de acción que compiten y están descoordinados (especialmente en el área de servicios sociales e inversión en infraestructura). Existe un círculo vicioso en la formulación de reglas, en tanto se agregan nuevos controles a la legislación ya existente, tales como legislación de personal y de presupuesto, en un esfuerzo por hacer que

(Continúa en la página siguiente)

Recuadro 3.3. (continuación)

funcionen como deben. Sin embargo, el resultado es una selva reglamentaria. Además, suele haber una supervisión deficiente del cumplimiento de las leyes. El bajo cumplimiento y la confusión legal se alimentan mutuamente,

y la combinación de ambos debilita fuertemente el estado de derecho —reglas conocidas, claras y aplicadas universalmente— dentro de la administración pública.

Por supuesto, otro efecto es el estímulo de la conducta oportunista, la corrupción y la evasión de deberes. Así pues, se ignoran las reglas de personal basadas en el mérito, favoreciendo en cambio procedimientos que permiten el empleo por razones de influencia política o confianza personal. En general, el sistema de mérito oculta el uso de la influencia política o la selección de los empleados que serán leales en el ámbito personal, o bien se transgrede el sistema a través de ombramientos *ad hoc*.

Las reglas para la determinación y ejecución de presupuestos suelen tener poco significado. Muchas iniciativas públicas, tales como las franquicias tributarias, escapan al presupuesto.¹⁶ Los presupuestos no son realistas; los aumentos inesperados en el gasto y las disminuciones repentinas en los ingresos son la norma. La información que proveen las agencias sobre el gasto es inexacta, a menudo deliberadamente. Así, el presupuesto ejecutado no se asemeja a lo planificado originalmente. En el Recuadro 3.4 se proporciona la descripción sucinta de Caiden y Vildavsky (1994) del círculo vicioso de incertidumbre e informalidad que caracteriza a los sistemas presupuestarios de los países en desarrollo.

La informalidad es un esquema institucional con costos y beneficios nacionales. El oportunismo (corrupción, fraude, influencia política y *rent-seeking*) y la ineficiencia prosperan y son "institucionalizados", lo que aumenta los costos de las transacciones burocráticas. Por otra parte, la informalidad permite que se completen algunas transacciones esenciales a pesar de las reglas existentes. A menudo se reproduce un círculo vicioso mediante el cual el fracaso del Estado genera más reglas correctivas, aplaudidas tanto por el reformador como por el oportunista; el reformador con ideas formalistas equivocadas acerca de cómo se introducen las reformas, y el oportunista sabiendo que no habrá tales reformas y que podrá continuar con su oportunismo. De hecho, la existencia de muchas leyes (contami-

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas (ECLAC, 1998) caracteriza estos tipos de problemas presupuestarios como indicadores de la debilidad del "acuerdo fiscal" entre el gobierno y la ciudadanía.

Recuadro 3.4. Presupuestos e informalidad en los países en desarrollo

"Los gobiernos que tienen una posición muy sólida sobre las libertades de sus sujetos pueden, no obstante, ser demasiado débiles para formular presupuestos de manera efectiva. La debilidad del gobierno en los países está en el centro mismo de sus problemas presupuestarios. Incapaces de recaudar impuestos en cantidades suficientes, y carentes de control sobre una parte significativa de los recursos que logran captar, los gobiernos funcionan bajo un aura perpetua de crisis financiera. Cuando llega el momento de separar la retórica de la realidad, usualmente es el Ministerio de Hacienda el que carga con el peso de la decisión. Temeroso de ser culpado cuando se acabe el dinero y ansioso de responder a lo que percibe como verdaderas prioridades para los gobiernos existentes, el Ministerio de Hacienda busca protección desesperadamente frente a lo inesperado. El mantenimiento de la liquidez se transforma en el motivo principal de sus actividades. En condiciones normales de extrema incertidumbre (si no de franca ignorancia), este deseo entendible conduce a una serie de formas de estimación conservadoras, demoras en el desembolso de fondos y cantidades desmesuradas de trámites que ya hemos descrito. Estos procedimientos cumplen su propósito en un primer momento; el excedente es protegido por un tiempo

limitado, el Ministerio de Hacienda puede adaptarse a las circunstancias cambiantes postergando las decisiones, y las causas de la incertidumbre se dirigen hacia los departamentos operativos. A la vez, éstos responden tratando de estabilizar su propio entorno. Los departamentos retienen información sobre saldos no gastados, incrementando así su ejecución presupuestaria, con el fin de retener un poco de flexibilidad. Se hacen más políticos porque deben hacer esfuerzos incesantes por conservar el dinero que ostensiblemente les fue asignado para que el Ministerio de Hacienda no se los quite nuevamente. Finalmente buscan su propia forma de financiamiento a través de impuestos predestinados, o se separan para formar organizaciones autónomas — una secuencia de eventos estimulada por los donantes extranjeros que buscan estabilidad a través de la creación de organismos receptores con quienes puedan tener relaciones más predecibles. Puesto que el presupuesto oficial no es una guía confiable de lo que pueden gastar efectivamente, los departamentos no se motivan a tomarlo en serio. Lo superfluo adquiere dimensiones impresionantes y refuerza las tendencias del Ministerio de Hacienda a desconfiar de los departamentos y ponerlos en una variedad de camisas de fuerza".

Fuente: Caiden y Wildavsky, 1994:302

nación legal) puede ser la antítesis del estado de derecho. La informalidad parece reflejar la brecha entre las expectativas de lo que debería estar haciendo el Estado y lo que en realidad puede hacer.

Desde luego, la caracterización de la informalidad arroja un diagnóstico completo de los problemas de la administración pública en América Latina y el Caribe. Además de una estructura salarial corrupta, existen otros elementos importantes tales como los bajos salarios y la poca preparación, los cuales no han sido mencionados anteriormente (aunque indudablemente están vinculados a la informali-

dad). Aún más, nuestra caracterización acerca del modo dominante de conducta informal ha sido estilizada y generalizada. En realidad, la informalidad es un fenómeno mundial en la administración pública de países en desarrollo y tampoco está ausente en los países avanzados.

Chile ha reducido la informalidad a través de un largo proceso de construcción y reforma, y en la actualidad se acerca a la de los países más avanzados (véase el Recuadro 3.5). Costa Rica, Colombia, y hasta cierto punto Brasil y Venezuela, también son países que se han beneficiado de una historia de relativa estabilidad que ha permitido el surgimiento de un mejor servicio público (aunque la reciente crisis política de Colombia ha significado algún deterioro). Algunos de los países del Caribe angloparlante también ofrecen un contraste interesante. Estas naciones tienden a tener marcos legales más claros (con una menor superposición entre los organismos), un servicio público más profesionalizado y centralizado, controles de personal y finanzas efectivos y menos comportamiento oportunista que otros países de la región. De hecho, el sistema de control funciona hasta el punto en que la centralización efectiva y la inflexibilidad asociadas a éste —en cierto modo, como en los países más avanzados— constituyen uno de los principales problemas que los reformadores deben abordar en el Caribe angloparlante y en Chile.

Los orígenes de la informalidad

La informalidad, en el sentido de un estado de derecho débil, es una característica fundamental de muchos países de la región que penetra los sectores público y privado. No es simplemente un problema técnico que puede ser corregido mejorando las reglas. Algunos apuntan a sus orígenes en la historia colonial (De Soto, 1989 y Hopkins, 1991). (Esto puede aplicarse más a los países hispanoparlantes que a los países de habla portuguesa o inglesa). Otros apuntan a los bajos niveles de confianza generalizada (o capital social) que en ocasiones caracterizan a estas sociedades, así como a la importancia de las redes privadas en las transacciones del sector moderno. Pero cuando los gobiernos no desean, o no pueden, obedecer las reglas que ellos mismos han establecido, de seguro que la informalidad también existe como política. Un estudio reciente efectuado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (ECLAC, 1998) sostiene que los esquemas fiscales no transparentes (informales, en nuestra terminología) representan a muchos países de la región. En el estudio se sostiene que estos esquemas son formas de evadir la falta de consenso político de la sociedad con respecto al papel del Estado, incluyendo su tamaño y forma de financiamiento.

El problema político se puede resolver en términos institucionales. Anteriormente en este capítulo sugerimos que el votante-mandante tendría dificultades para controlar al político-mandatario si las reglas de votación llevaran a una frag-

Recuadro 3.5. La larga marcha de Chile hacia el establecimiento de una administración pública eficiente

La administración pública de Chile es una de las mejores de América Latina. Es eficiente en la provisión de servicios públicos, sus funcionarios son profesionalizados — competentes y honestos — y sus operaciones son predecibles. El caso chileno demuestra que “las instituciones públicas eficientes no se crean a partir de un acto puro de voluntad política, sino que resultan de la acumulación de experiencia y capacidades durante períodos prolongados” (Marcel, 1997); muestra además un largo desarrollo secuencial —aunque acentuado por factores cíclicos— que culmina con la introducción de importantes reformas al estilo de la Nueva Gestión Pública. En Chile, el servicio público profesionalizado comenzó a desarrollarse en los inicios de su historia post independencia. A medida que ha aumentado el tamaño del gobierno y ha cambiado su papel, este profesionalismo ha sido vital para mantener un buen gobierno. Pero ha existido un ciclo político de deterioro y reparación. En dos ocasiones —en los años treinta y en los setenta—, tras algunas décadas de rápida expansión de la burocracia y de la pérdida de disciplina y control asociada a ésta, gobiernos fuertes, a veces autoritarios, han debido disciplinar la administración pública. Durante los últimos años, la administración pública ha estado progresivamente expuesta —más que en ningún otro país de la región— a reformas orientadas hacia el desempeño. Estas reformas representan una respuesta a las rigideces que pueden generar los controles efectivos; además han sido alimentadas por fuertes presiones democráticas para obtener un mejor gobierno.

La administración pública de Chile nació en el contexto del Estado minimalista liberal que evolucionó al poco tiempo de la independencia. Bajo una forma autoritaria de

gobierno civil, la administración se organizó de manera jerárquica, se introdujo un sistema de gestión financiera y se establecieron reglas para profesionalizar el servicio público. Estas medidas de modernización aparecieron antes y demostraron ser efectivas y más duraderas que en la mayoría de los países de América Latina.

Sin embargo, el entorno operativo de la administración pública se deterioró a partir de fines del siglo XIX. A medida que el Congreso adquirió una función más amplia, el creciente uso de la influencia política comenzó a socavar la administración pública. Al mismo tiempo, una clase media emergente y una clase trabajadora urbana en crecimiento exigían un gobierno de mayores dimensiones. El incremento de los servicios públicos llevó a una expansión descontrolada de entidades públicas, empleo y gasto en el sector público. El gobierno adoptó varias medidas centralizadoras en el decenio de los treinta con el fin de recuperar el control de la administración pública; se introdujeron reglas estrictas de administración para limitar la influencia política, se establecieron fuertes controles financieros jerárquicos (como la centralización de la recaudación de impuestos) y se introdujo un contralor general sólido con amplias atribuciones *ex ante*.

Desde fines de la década de los treinta, el Estado chileno asumió un papel más desarrollista en lo social y económico. Gran parte de este esfuerzo se hizo mediante la creación de varios organismos autónomos (de planificación, provisión de servicios, desarrollo de infraestructura, etc.) como “excepciones” legales llevadas a cabo por el ejecutivo con el fin de evitar la interferencia del poder legislativo. Estos nuevos organismos se transformaron en

(Continúa en la página siguiente)

Recuadro 3.5. (continuación)

la forma dominante del organismo público de Chile. Pero su proliferación también produjo más problemas en la administración pública. De hecho, los sucesivos gobiernos que siguieron a la década de los treinta carecieron de poder para corregir la pérdida progresiva del control financiero, la proliferación de organismos, la pérdida de coherencia y disciplina en el servicio público y el incremento del clientelismo político que acompañaron al crecimiento del sector. Pero los gobiernos fueron capaces de obtener algunos modestos logros compensatorios mejorando las calificaciones de los servidores públicos, racionalizando los procedimientos presupuestarios y perfeccionando la capacidad de la administración pública para diagnosticar sus propios problemas.

El gobierno militar que tomó el poder en 1973 intentó contraer las fronteras del Estado, pero por sobre todo lo demás, cambió la forma de hacer negocios del Estado pasando de ser propietario y proveedor a regulador, y de una provisión de servicios centralizados a una de servicios descentralizados. Para hacer esto se benefició de una administración pública profesionalizada, la cual recibió mucha presión a causa de los duros ajustes fiscales realizados a mediados de los años setenta y durante casi toda la década de los ochenta. Pero para sostener las reformas, el gobierno también tuvo que enfrentar serios problemas que heredó de una administración pública deteriorada. Fue así como llevó a cabo varias reformas para centralizar el control financiero dentro del poder ejecutivo y reducir la influencia de los grupos de interés; para unificar las escalas salariales de los funcionarios públicos y fortalecer las reglas meritocráticas; y para simplificar la estructura organizacional y descentralizar las actividades o devolverlas al sector privado. (En 1986, el gobierno formalizó como ley la diferencia en-

tre los ministerios formuladores de políticas y los organismos autónomos proveedores de servicios, creando así un sistema semejante al sueco y con algunos de los elementos innovadores de la administración pública introducidos en el Reino Unido y Nueva Zelanda durante los años ochenta). Estas reformas llevaron a un sistema caracterizado por la combinación de un control centralizado y rígido de recursos (es decir, insumos) con una implementación descentralizada de la ejecución presupuestaria, la administración de personal y las adquisiciones. (La ejecución descentralizada propia de Chile, que no es característica de muchos países en desarrollo, hace que la administración pública dependa más de la honestidad y la devoción de sus funcionarios). Este sistema reformado fue en gran medida efectivo, pero más en el control macroeconómico que en la asignación de recursos o la provisión de servicios debido a su dependencia del control de insumos.

Una vez concluido el gobierno militar en 1990, el nuevo gobierno democrático intentó delegar otros servicios públicos al sector privado, mejorar el desempeño de organismos reguladores y resucitar algunos servicios sociales. También advirtió la necesidad de adoptar un estilo de administración pública más orientado hacia el desempeño para enfrentar las rigideces que surgen de la toma de decisiones jerárquicas, el énfasis en el control de insumos y la ambigüedad en los objetivos del sector público. Característico del enfoque analítico pero pragmático de la reforma, y representado por los esfuerzos anteriores, el gobierno ha emprendido la reforma de una manera gradual. En 1993 introdujo una forma participativa de planificación estratégica. En 1994 se introdujeron acuerdos de modernización entre el Presidente y las agencias individuales. (Estos se

cumplieron considerablemente y actualmente están siendo extendidos). En el mismo año se introdujeron experimentos de sueldos basados en el desempeño en algunos ministerios (y abarcarán todos los organismos en 1999). En 1995 se introdujeron indicadores de desempeño sobre la base del presupuesto (cubriendo

67 organismos y 291 indicadores para el año 1996). A fines de 1996, los organismos comenzaron a producir informes anuales de desempeño y un sistema de evaluación de los programas públicos. Estas reformas se han visto acompañadas de aumentos sustanciales en los recursos invertidos en capacitación.

Fuentes: Aylwin *et al.* 1990; Marcel, 1997; Valencia, 1996; Villalobos, 1983.

mentación dentro o entre los partidos políticos; si la asimetría de la información ayudara a preservar los patrones clientelistas de la actividad política; si las reglas partidistas crearan partidos cerrados y controlados en forma oligopolística (más que partidos abiertos y de masas); y *en la medida en que* las democracias fueran "jóvenes". En condiciones en las que el votante-mandante es débil, el escenario político se halla dominado por los grupos de interés. En la medida en que los grupos de interés estuvieran fragmentados y que ninguno tuviera la esperanza de ejercer el poder durante un período más prolongado, también podría esperarse una producción insuficiente de bienes públicos (y un debilitamiento de la administración pública) debido a que estos intereses tendrían los incentivos para actuar como "bandidos de paso" más que como "bandidos permanentes".

Aunque es difícil encontrar evidencia concluyente sobre la materia, una hipótesis sólida debe ser que en muchos países de América Latina y el Caribe los votantes han tenido dificultades para votar efectivamente sobre la producción de bienes públicos, dejando así el campo abierto para los intereses especiales. Veamos:

- Una comparación de seis países bajo un sistema democrático en América Latina durante el período posterior a la segunda guerra mundial Geddes (1994: Capítulo 5) demuestra que había mayores probabilidades de legislar acerca de introducir reformas legales a la administración pública y prolongarlas cuando el poder estaba dividido más uniforme y establemente entre un número reducido de partidos.
- En América Latina y el Caribe los niveles educacionales generalmente inferiores, las comunicaciones deficientes y unos medios de comunicación masivos menos desarrollados en comparación con los de los países más avanzados

ueden conducir al tipo de asimetría de información que permite que prospere la política clientelista o "mecanizada". Geddes (1994:86-89) describe la forma en que funciona la maquinaria política en Brasil: los políticos ganan votos, en parte, mediante *cabos eleitorais* ("jefes de campaña electoral") como intermediarios, los cuales conceden favores privados como lo es el acceso a beneficios estatales. Para funcionar, este sistema requiere de mucho clientelismo en forma de empleos públicos.

- La efectividad de la acción colectiva de los votantes también puede provenir de la democrática, es decir, en la medida en que se haya repetido el "juego" democrático. En general, las democracias en América Latina y el Caribe son más jóvenes y además han estado más interrumpidas por interludios no democráticos que las de los países de la OCDE. Por ejemplo, el sufragio universal para los varones se logró en 1921 en la mayoría de los países de Europa Occidental y América del Norte, pero no se dio hasta 1970 en una muestra de países de América Latina (Engerman, Haber y Sokoloff, 1998). Sin embargo, hay una fuerte tendencia democratizadora en la región, y a medida que los votantes se vuelven más activos, las presiones por formalizar el sector público van creciendo.

a experiencia regional en materia de reformas

En la región ha existido una variedad de enfoques en cuanto a la reforma del sector público. Tenemos que aprender muchísimo más acerca de los resultados de estas iniciativas, pero estamos en una posición que nos permite hacer unas cuantas generalizaciones, o por lo menos proponer algunas hipótesis. Las reformas que afectan al sector público pueden clasificarse en dos. En primer lugar están las formas discretas (o "aisladas") —por ejemplo las reducciones de tamaño— o que presentan cambios permanentes en el proceso, como por ejemplo las reglas y procedimientos que controlan el tamaño del aparato de la administración pública. Segundo, las reformas que han sido implementadas a través de "enclaves", por lo general entidades con fines particulares que están aisladas del resto de la administración pública, o cuya implantación abarca toda la administración pública.

Los éxitos: reformas "aisladas" y "de enclave"

Desde el inicio de la década de los ochenta, muchos países de la región han venido teniendo éxito en diversas áreas de las reformas de "primera generación", incluyendo la estabilización macroeconómica, la reducción del tamaño de la administración pública, la desregulación, la privatización y la descentralización.¹⁷ También

¹⁷ Pero la descentralización, que ha sido particularmente fuerte en los servicios de salud y educación, tiene un record mixto en términos de sus efectos sobre la eficiencia y frecuentemente ha creado desequilibrios fiscales.

se han realizado algunas reformas exitosas en áreas específicas de la provisión de servicios, fundamentalmente en los fondos de inversión social.

En general, las reformas de primera generación —reformas aisladas que frecuentemente están presentes en el dismantelamiento de las intervenciones públicas, más que en la construcción y ejecución de las mismas— han sido logradas por pequeños grupos de personas, usualmente tecnócratas que no son funcionarios públicos permanentes. Frecuentemente los éxitos en la provisión de servicios se obtienen mediante la creación de enclaves que se sitúan fuera de la estructura ministerial (y a menudo informan directamente al Presidente, de manera que se hallan protegidos de los intereses externos), cuentan con un financiamiento garantizado y están sujetos a reglas de control diferentes (que usualmente permiten una mayor amplitud en las políticas salariales y más flexibilidad de gestión en la utilización de recursos y retribución del desempeño).

Los enclaves han tenido una función desarrollista fundamental en varios países. Geddes (1994: Capítulo 3) cita el éxito del Presidente Getulio Vargas en la utilización de este enfoque para promover la reforma administrativa en los años treinta y el del Presidente Kubitschek en el uso de organismos especiales para la promoción de su programa industrial en la década de los cincuenta en Brasil.¹⁸ Las agencias autónomas también cumplieron una función importante en el desarrollo de Chile desde fines de los años treinta (Marcel, 1997). Perú ha tenido logros considerables en la reforma de sus administraciones tributaria y aduanera, así como en la regulación de la competencia, protección al consumidor y servicios públicos a través del uso de organismos autónomos (Keefer, 1995). Pero el método de enclaves es problemático fundamentalmente por dos razones (Manning, 1998):

- Los enclaves socavan los esfuerzos por reformar la administración pública central debido a que minan las reglas del núcleo. Esto equivale a decir que los enclaves son una manifestación de la informalidad. La comunidad de donantes comparte la responsabilidad. Las unidades encargadas de los proyectos promovidos por donantes extranjeros y el hábito de incorporar consultores pagados por donantes (como sucede en Bolivia) para que trabajen junto con los funcionarios públicos de nivel superior, constituyen una versión extrema de este problema.

- Los enclaves no brindan una solución permanente. Por lo general han demostrado ser difíciles de sostener (o por lo menos, difíciles de sostener como organismos productivos) una vez su jefe —usualmente un presidente— ha dejado el cargo. Por ejemplo, en el pasado los organismos autónomos de Jamaica crearon un desafío fiscal sustancial (Manning, 1998). Los esfuerzos exitosos de un alcalde de la ciudad de La Paz (Bolivia) por combatir la corrupción a comienzos de la década de los noventa han perdido fuerza.

¹⁸ Véase también Evans (1992) sobre el punto de otros "bolsones de eficiencia" en Brasil.

Los organismos autónomos no son malos *per se*. En efecto, hay bastante en común entre el organismo autónomo y los organismos ejecutivos favorecidos por la Nueva Gestión Pública. El problema se produce cuando el organismo autónomo funciona bajo un paraguas institucional distinto. Más que cualquier otro país de América Latina y el Caribe, Chile ha sido capaz de incorporar sus enclaves a la estructura general del gobierno.

Reformas de la administración pública central: un cuadro mixto

No sabemos lo suficiente sobre los intentos más ambiciosos de reforma de la administración pública general, pero han sido muchos en décadas recientes. Algunos han mostrado resultados decepcionantes, pero aún falta evaluar los esfuerzos vigentes. Los intentos de reforma han adoptado una variedad de formas, incluyendo planificación estratégica, mejores sistemas de administración pública y capacitación, mejores sistemas de gestión presupuestaria y financiera, técnicas de gestión orientadas hacia el desempeño, mayor utilización de la "voz", entre otras. Se han destinado grandes cantidades de recursos al diseño e implantación de sistemas de gestión financiera integrada en la mayor parte de los países más grandes de la región. Pero con pocas excepciones (como Brasil), estos sistemas aún no han demostrado su efectividad en la racionalización de la gestión financiera pública¹⁹. En la región, Chile es el mejor ejemplo de un país que ha reformado exhaustivamente y con éxito su administración pública central (véase el Recuadro 3.5).

También se ha realizado un menor número de intentos de aplicación de los modelos nuevos. Estos han tenido un éxito variado y sus resultados aún no están claros²⁰:

- Desde el inicio de la década de los noventa, la administración pública de Chile ha adoptado una gama cada vez más amplia de instrumentos de la Nueva Gestión Pública, incluyendo planificación estratégica, acuerdos de modernización con agencias individuales, salarios por desempeño, indicadores de desempeño y evaluación de programas públicos.

- En un período de pocos años a partir de 1987, el estado brasileño de Ceará alcanzó mejoras espectaculares en la calidad y cobertura de sus servicios, debido en gran parte a la transformación de su administración pública (Tendler, 1997 y World Bank, 1997a, Recuadro 5.7). Mediante gratificaciones a la administración pública, una cuidadosa selección del personal y una organización flexible y

¹⁹ Véase Reid (1998) sobre los esfuerzos excesivamente ambiciosos en Bolivia y Venezuela.

²⁰ Para una descripción de estos intentos de reforma, véase el Capítulo X de ECLAC (1998).

supervisión por parte de la comunidad —una mezcla de la Nueva Gestión Pública y las reformas de “voz”— el gobierno creó un sentido de misión y participación entre sus funcionarios.

- En cambio, un intento por introducir secuencialmente un enfoque contractual en la reforma administrativa de todos los ministerios de Ecuador falló rápidamente. Dos meses después de haber finalizado las reglas, el gobierno declaró “reestructuradas” todas las entidades de la administración central con el fin de conceder un aumento salarial, aunque ningún funcionario había cumplido con las condiciones de elegibilidad (Reid, 1998).

- Un proyecto del Banco Mundial está ayudando a Jamaica a transformar once organismos existentes en entidades ejecutivas conforme al modelo del Reino Unido, pero es demasiado prematuro para medir los resultados de este experimento. Brasil también tiene un sistema de contratos entre el gobierno central y los organismos basado en el desempeño.

- Colombia está formando un Sistema de Evaluación Nacional para el Desempeño del Sector Público (World Bank, 1997b), y Costa Rica también ha introducido un sistema de medición de desempeño y de incentivos relacionados.

- Se han producido varios éxitos en la aplicación de nuevos métodos para la reforma de agencias individuales. El Tesoro brasileño ha introducido un sistema de gratificaciones basado parcialmente en el desempeño de los equipos de trabajo. La designación de recursos presupuestales vinculada a los resultados ha sido introducida con cierto éxito en la provincia de Mendoza, Argentina. Varios organismos autónomos se han beneficiado de una mayor discreción gerencial y estilo de esquemas contractuales²¹. En resumen, muchos países de América Latina y el Caribe han obtenido logros en reformas aisladas y de enclave, aunque estos han sido menores en reformas de proceso y reformas generales o de amplia cobertura. Los éxitos logrados obviando la administración pública han sido posibles porque modificaron el problema del mandante-mandatario. Lo típico es que el Presidente ubique la operación en su radio directo de acción, eludiendo al gabinete y los ministerios (o, cuando mucho, usando sólo unas pocas personas de confianza de los ministerios). Pero los enclaves son instrumentos problemáticos y por lo general pierden su efectividad o mueren cuando cambian los regímenes políticos. Por el contrario, muchas reformas de tipo general no han abordado bien el problema del mandante-mandatario. El cuidadoso (aunque no siempre lineal) avance experimentado en Chile —su efectividad en el logro de reformas en la administración pública central, su habilidad para mantener organismos autónomos y sus experimentos actuales para mitigar las rigideces de la jerarquía— probablemente se acerque más a un modelo de reforma para la región.

²¹ Para el caso de Perú, véase Keefer (1995).

Reforma: limitaciones y posibilidades

Informalidad y reforma

La dificultad central para tener una buena administración pública en países democráticos se puede expresar de manera útil en términos de la relación mandante-mandatario: cómo lograr que funcione la cadena de responsabilidad desde los votantes, pasando por sus representantes políticos y llegando hasta los burócratas. Para simplificar, podríamos decir que los países avanzados han respondido con dos modelos: el antiguo modelo jerárquico que combina controles y equilibrios derivados de la separación de los poderes con estructuras de comando y control, y el reciente modelo de la Nueva Gestión Pública que combina revisiones y equilibrios con esquemas de mercado orientados hacia el desempeño. El segundo es un engendro del primero (y en ningún caso evade o cambia la jerarquía). Ambos se basan en la aplicación de reglas universales, incluyendo los mismos esquemas de control y equilibrio. Además, en la práctica moderna podría haber más convergencia de lo que los proponentes de cada escuela de pensamiento se atreven a admitir.

La informalidad está profundamente enraizada en el tejido de la sociedad, penetrando tanto al sector público como al privado, y refleja las estructuras políticas. En consecuencia, la reforma de la administración pública en los países de América Latina y el Caribe no es meramente, o ni siquiera principalmente, un tema técnico. El cambio en las reglas formales no servirá si no cambian los incentivos. La provisión de instrumentos o sistemas para mejorar la información o la transparencia también tendrá sólo un efecto marginal bajo tales circunstancias. Iggs (1964:17-18) da el ejemplo hipotético de un posible reformador que se enfrenta a un sistema de archivos inadecuado y luego concluye:

"El ejemplo escogido puede ser extremo, pero debería ilustrar el dilema del técnico administrativo —el especialista en la administración de registros, por decirlo así— cuando se le pide que corrija los defectos de un sistema de archivos caótico en una oficina de gobierno formalista. Su tecnología supone la existencia de una exigencia efectiva de que se produzcan buenas comunicaciones escritas. Los procedimientos y equipos más modernos y científicos no corregirán la situación si esa demanda no existe".

Reformas que abordan la informalidad

Un cambio en las condiciones políticas que estimulan la informalidad es un requisito previo para cualquier sistema moderno de administración pública basado en

las reglas y revisiones de controles y equilibrios. Es evidente que la región se está desplazando en dirección al cambio, como resultado de dos poderosas presiones: la democratización y la globalización.

La democratización en América Latina y el Caribe desde fines de los años setenta —el reemplazo de los gobiernos autoritarios, el cambio constitucional, la democratización de los gobiernos subnacionales— ha sido sobresaliente y constante. La profundidad de los cambios ha sido más importante que en cualquier otra región del mundo (Figura 3.1, World Bank, 1997a), y sólo es igualada por la democratización más abrupta que experimentaron Europa Occidental y Asia Central. Mientras tanto, la globalización ha ayudado a abrir las economías de la región a las fuerzas de la competencia internacional. Estas fuerzas están ejerciendo presión sobre los mismos intereses que en el pasado se beneficiaron de la informalidad para mejorar los servicios públicos —educación, comunicaciones, resolución de conflictos, regulación de mercado, entre otros— para que sus economías pudieran competir. Así, podemos esperar que el espacio para la reforma de la administración pública siga expandiéndose.

La demanda política por una formalización puede complementarse con acciones públicas del siguiente tipo:

- Reformas electorales que puedan mejorar la cadena de responsabilidad. Algunas investigaciones en el ámbito de las ciencias políticas sugieren que las reformas que conducen a una menor cantidad de partidos más sólidos podrían fortalecer la composición base de la reforma de la administración pública.

- Los mecanismos de "voz" —encuestas al consumidor, "tarjetas de calificación" y prácticas de participación— eluden la deficiente cadena de responsabilidad. Todas las reformas orientadas a aumentar la información al público, a forjar compromisos públicos con las normas de calidad del servicio, a crear mecanismos para que el gobierno "escuche" a los clientes o a fortalecer técnicamente a otras ramas del gobierno como la legislatura o el auditor general pueden ayudar.

- Las políticas que acercan el "sector informal" al sector moderno —formalización de los derechos de propiedad, desregulación de las prácticas comerciales, reformas tributarias— también pueden conducir a una mayor incorporación de los "excluidos" al sistema político.

- Las reformas económicas que "nivelan el campo de juego", abriendo las actividades del sector moderno a nuevos participantes y debilitando los oligopolios, pueden crear una demanda privada por mejores servicios en el sector público. Schick (1998:127) sostiene que "las normas, prácticas e ideas migran de un sector al otro", y que "el surgimiento de mercados sólidos y abiertos es un requisito tanto para la modernización del sector público como para el desarrollo de la economía privada".

Si bien esta es una lista ecléctica de posibilidades de reforma, lo cierto es que apunta a satisfacer la necesidad de continuar mejorando nuestra comprensión de la interacción entre los arreglos políticos (quién ostenta el poder en los países y bajo qué condiciones), los esquemas económicos (las reglas económicas y su impacto sobre los actores económicos) y los arreglos burocráticos (las relaciones de mandante-mandatario en el proceso de gobierno).

opciones de reforma

La Nueva Gestión Pública proporciona un poderoso conjunto de ideas acerca de los usos de las jerarquías, los mercados y la voz, el cual ha reconfigurado el programa de reforma del sector público. Muchos países de la OCDE y varios países en desarrollo han comenzado a avanzar en esta nueva dirección. La devolución de actividades —al sector privado, a entidades corporativas, o a niveles inferiores de gobierno— es un importante elemento común. Pero aún no existe consenso en el nuevo modelo en lo que se refiere a la reforma del núcleo de la administración pública, y en particular sobre hasta dónde debe avanzar la “comercialización” de las funciones y sistemas. No obstante, hay algunas ideas claves que ofrecen un corto menú idealizado de reformas para los países de América Latina y el Caribe. Estas ideas se relacionan con la fijación de prioridades estratégicas; la reorganización de la provisión de servicios públicos; el desplazamiento hacia los sistemas de responsabilidad basados en el desempeño (o en los resultados) y el respaldo de estos sistemas mediante reformas de gestión financiera y de personal. Estas ideas presentan con más detalle en el Recuadro 3.6.

Pero, ¿cómo aconsejar a los países de la región para que se desplacen en este sentido? ¿Cuán amplias deberán ser las reformas? ¿Cuál es la mejor secuencia de reformas? Desde luego, las respuestas dependen de las condiciones específicas de cada país en cuanto a política, liderazgo, focos de oportunidad y la situación actual de la administración pública. Pero también existe un activo debate genérico acerca del alcance y velocidad que debería tener el proceso de reforma en los países en desarrollo. La cautela es un tema recurrente. El *Informe sobre el desarrollo mundial* 1997 (World Bank, 1997a y Recuadro 1) defiende muchos aspectos del nuevo ensamblaje pero aconseja cautela en algunas áreas. Reid (1998) analiza los pasos necesarios para que funcionen las reformas de la Nueva Gestión Pública en América Latina y también aconseja cautela. Schick (1998) explica “por qué la mayoría de los países en desarrollo no deberían adoptar las reformas de Nueva Zelanda”. Por otra parte, Bale y Dale (1998) sostienen que los países en desarrollo pueden aprender del éxito neocelandés si lo hacen con cuidado.²²

Existen varias razones por las que se debe ser especialmente cuidadoso al aplicar el modelo de estilo neocelandés: se hace hincapié en la contratación. La contratación es técnicamente exigente y arriesgada. En general, los

Recuadro 3.6. Temas sobre la reforma originados en la Nueva Gestión Pública

Un informe reciente del Banco Mundial sobre la experiencia de Colombia en materia de reforma del sector público consideró algunos de los problemas detectado en los sistemas de gestión pública, estructuras e incentivos. De lo anterior surge un conjunto de temas relevantes para toda América Latina (Anexo 3, World Bank, 1997b):

- *Prioridades estratégicas claras.* Los gobiernos deben decidir sobre prioridades estratégicas y utilizar asignaciones presupuestarias, incentivos y supervisión para lograrlas.

- *Formas óptimas para proveer servicios públicos.* Los gobiernos deben decidir si es mejor proveer los bienes y servicios públicos mediante la regulación, la producción privada regulada o la producción pública.

- *Formas óptimas de organización de las entidades públicas.* Es posible aclarar los incentivos y mejorar el flujo de información mediante un nuevo "arreglo de cuadros". (Por ejemplo, un organismo que brinde asesoría de políticas y las ejecute puede hacerlo de una manera sesgada). El desempeño se puede mejorar creando competencia dentro del gobierno.

- *Especificación de objetivos fundamentales.* El desempeño se puede mejorar si se fijan los objetivos y se ofrecen incentivos para lograrlos.

- *Sistemas modernos de gestión.* Una gestión efectiva requiere de un conjunto de elementos como liderazgo, recursos, incentivos, libertad de gestión y valores congruentes.

- *Gestión financiera efectiva.* Los sistemas de gestión financiera deberán integrar planificación, diseño de presupuestos y funciones de auditoría. Una orientación hacia el desempeño también requiere que estos sistemas asignen recursos sobre la base de los productos, den cuenta completa del uso de todos los recursos (incluidos los de capital), y realicen una ejecución descentralizada que equilibre la discusión administrativa y la responsabilidad por el uso de los recursos.

- *Sistemas de información de desempeño.* Los sistemas que se basan en el desempeño requieren de información integradora sobre la gestión financiera.

- *Capacidad institucional.* Los sistemas basados en el desempeño requieren un cambio en la forma de pensar, pasando de una cultura de cumplimiento a una cultura de desempeño.

- *Sistemas eficientes de personal.* Se requiere descentralizar la administración de personal si es que los gerentes quieren asumir la responsabilidad por los resultados de su gestión.

productos del sector público, así como el desempeño de los individuos, son difíciles de medir; y como los contratos intragubernamentales no se realizan entre entidades distantes, puede resultar difícil supervisar su cumplimiento. Por estas razones, algunos temen que una mayor libertad de gestión podría abrir las puertas a un mayor oportunismo. Un estudio de las empresas estatales en países en desarrollo (World Bank, 1995) mostró que el uso de contratos de desempeño no mejoró demasiado el rendimiento ya que estos no reducían la ventaja informativa de los gerentes, rara vez incluían gratificaciones o castigos efectivos y los gobiernos mostraban poco compromiso con los términos contractuales.

Para los países donde aún rige la informalidad en el sector público, resulta difícil evitar el tema del gradualismo. Las reglas formales deberán prevalecer antes que se pueda mejorar el sistema. Se han sugerido diferentes variantes del gradualismo. Schick (1998:129-131) bosqueja una posible senda. El ve la reforma económica del sector privado como una condición inicial necesaria. A ello debe seguir el establecimiento de un control externo confiable (controles financieros centralizados y desde arriba hacia abajo), presupuestos realistas y una cierta inversión en el servicio público profesional. Estos elementos permitirán que los políticos asuman el control de la administración pública sobre la base de un control efectivo de los insumos: "Deben ser capaces de controlar los insumos antes de que se les pida que controlen los resultados". Una vez afianzada esta etapa, el tema podría pasar a los controles internos donde los organismos se supervisan a sí mismos y son sometidos a una auditoría *ex post* por parte del centro. Lo anterior sería una flexibilidad sustantiva a la gestión de los organismos. Tras la independencia en 1963, Singapur recorrió rápidamente el camino desde los controles internos hasta los externos y luego, a mediados de la década de los noventa, fue capaz de adoptar un sistema de "presupuestos para obtener resultados" que pone en práctica varios elementos del modelo neocelandés.

Algunos han calificado el gradualismo como una receta para la inacción. Una variante es el planteamiento de que diferentes organismos se "gradúen" en momentos diferentes hacia un conjunto de reglas más orientado al desempeño y que la programación dependa de la habilidad de estos organismos para cambiar de un control interno a uno externo. Reid (1998) describe este enfoque y la forma en que ha sido utilizado en países de América Latina y el Caribe como Brasil, Ecuador y Jamaica.

En aquellos países de la región en los cuales parte del éxito —aunque limitado— se ha originado en la creación de entidades autónomas, existe la opción adicional de mejorar la sostenibilidad de los organismos autónomos incorporándolos más efectivamente al sistema de reglas del Estado, es decir, "formalizándolos". Lo anterior podría lograrse, por ejemplo, transformando a los organismos autónomos en entidades ejecutivas mediante la creación de un conjunto uniforme de reglas de responsabilidad y el establecimiento de normas de servicio al cliente. Una parte de las reformas exitosas en la administración pública de Chile se debe a la incorporación de organismos autónomos.

Las ideas de la Nueva Gestión Pública presentan un desafío para muchos países de América Latina debido a la informalidad de sus sistemas actuales de administración pública. Pero con el impulso de las fuerzas democratizadoras y de liberalización, estas ideas también ofrecen muchas oportunidades para que la región progrese.

REFERENCIAS

- Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 3 (2):115-137.
- Aylwin, M., Bascuñan, C. y Correa S., et al. 1990. *Chile en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Bale, M. y Dale, T. 1998. Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries. *The World Bank Research Observer*.
- Blau, P.M. 1974. *On the Nature of Organizations*. New York: Wiley.
- Caiden, N. y Wildavsky A. 1994. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley.
- Campos, E. y Pradhan, S. 1996. Budgetary Institutions and Expenditures Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. *Policy Research Working Paper* 1646. Washington, D.C.: The World Bank, Policy Research Department, Public Economics Division. Septiembre.
- Cox, G.W. y McCubbins M.D. 1996. "Structure and Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes". Department of Political Science, University of California, San Diego. Documento mimeografiado.
- De Soto, H. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper & Row.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 1998. The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges. Santiago de Chile, 23 de abril.
- Engerman, S.L., Haber, S.H. y Sokoloff, K.L. 1998. "Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies". University of California, Los Angeles. Documento de trabajo.
- Evans, P. 1992. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change. En S. Haggard y R.R. Kaufman, editores. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, Los Angeles y Londres: University of California Press.
- Hirschman, A.O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass. y Londres: Harvard University Press.
- Holmes, M. y Shand, D. 1995. "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. The SOG Ten-Year Reunion of Change". Mayo. Borrador.
- Hopkins, J.W. 1991. Evolution and Revolution: Enduring Patterns and the Transformation of Latin American Bureaucracies. En A. Farazmand, editor. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: M. Dekker.
- Keefer, P. 1995. "Reforming the State: The Sustainability and Replicability of Peruvian Reforms of its Public Administration". Documento presentado en la Conferencia sobre la Reforma del Estado. Hotel El Pueblo, Peru, junio. Segundo borrador, septiembre.

- Klirtgaard, R. 1998. Healing Sick Institutions. En S. Borner y M. Paldam, editores. *The Political Dimension of Economic Growth*. Basingstoke: Macmillan.
- Laking, R. 1996. "Public Management Lessons for Developing Countries and the World Bank". Documento mimeografiado.
- Manning, N. 1998. "Unbundling the State: Autonomous Agencies and Service Delivery". Washington, D.C., Economic Development Institute, World Bank, abril 29. Borrador.
- Marcel, M. 1997. "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience". Trabajo preparado para el seminario del Banco Mundial sobre Chile's Development Lessons and Challenges.
- Moe, R.C. 1994. The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*. 54(2):111-122.
- Morgan, G. 1986. *Images of Organization*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Numberg, B. 1995. Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries. *World Bank Discussion Papers* 161. Washington, D.C.: World Bank.
- Olson, Jr., M. 1993. Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*. Vol. 87, N° 3:567-576.
- Paul, S. 1998. Making Voice Work: What Happened to the Report Card on Bangalore? *PREM Seminar Series*. Marzo 4.
- Putnam, R.D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Reid, G.J. 1998. Performance-Oriented Public Sector Modernization in Developing Countries: Meeting the Implementations Challenge. En J.C.M. Raadschelders y J.I. Perry, editores. *Research in Public Administration*. Greenwich, Conn.: JAI Press. En preparación.
- Reid, G.J. y Scott, G. 1994. Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform. *Green Cover Report* N° 12839. Washington, D.C.: World Bank. 14 de marzo.
- Riggs, F.W. 1964. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin.
- Salmen, L.F. 1992. Reducing Poverty: An Institutional Perspective. *Poverty and Social Policy Series*. Paper N° 1.
- Savoie, D.J. 1995. What Is Wrong with the New Public Management? *Canadian Public Administration*. 38(1):112-121.
- Thick, A. 1998. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer*. 13(1):129-131.
- Trott, G. y Gorringer, P. 1989. Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience. *Australian Journal of Public Administration*. 48(1):81-92.
- Wom, H.A. 1991. Organization and Markets. *Journal of Economic Perspectives*. 5(2):25-44.

- Tendler, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Valencia, S. 1996. "Public Sector Reforms in a Developing Country and Analysis of the Chilean Experience". Documento mimeografiado.
- Villalobos R.S. 1983. *Breve historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, S.A.
- Wade, R. 1997. How Infrastructure Agencies Motivate Staff. Canal Irrigation in India and the Republic of Korea. En M. Ashoka, editor. *Infrastructure Strategies in East Asia: The Untold Story*. EDI Learning Resource Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Weber, M. 1968. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. New York: Bedminster Press.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1995. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1997a. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. 1997b. *Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector. A World Bank Country Study*. Washington, D.C.: World Bank.